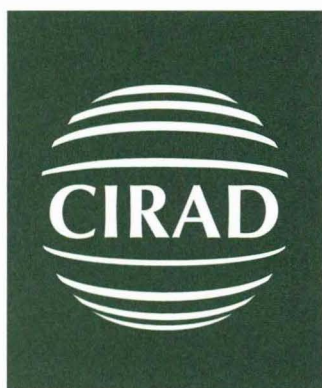


- Amis -
Programme économie, politiques et marchés



Notes et documents Ecopol

n° 96

Métodos e instrumentos de políticas públicas ligando acordos internacionais e negociações internacionais

Exposição pelo Atelier de Prospectiva : Que Políticas para a Amazônia ?
Brasília, 9 de novembro de 1999

Michel Griffon

Janvier 2000

Campus International du Jardin Tropical
45 bis, avenue de la Belle Gabrielle – 94736 – Nogent/Seine Cedex
Tél. : 01 43 94 73 28 Fax : 01 43 94 73 11

- Amis -
Programme économie, politiques et marchés

Notes et documents Ecopol

n° 96

Métodos e instrumentos de políticas públicas ligando acordos internacionais e negociações internacionais

Exposição pelo Atelier de Prospectiva : Que Políticas para a Amazônia ?
Brasília, 9 de novembro de 1999

Michel Griffon

Janvier 2000

Campus International du Jardin Tropical
45 bis, avenue de la Belle Gabrielle – 94736 – Nogent/Seine Cedex
Tél. : 01 43 94 73 28 Fax : 01 43 94 73 11

Métodos e instrumentos de políticas públicas ligando acordos internacionais e negociações internacionais

Exposição pelo Atelier de Prospectiva: Que políticas para a Amazônia ?
Brasília, 9 de novembro de 1999

Michel Griffon
CIRAD Amis-Ecopol

Janvier 2000

Cira. Departamento Amis
Programa Ecopol associado ao Tera Zthi
45 b, avenue de la Belle Gabrielle – 94736 Nogent sur Marne
Tél: 33.1.43.94.73.02 – Fax: 33.1.43.94.73.11
ecopol@cirad.fr

O futuro da Amazônia depende, ao mesmo tempo, dos comportamentos dos agentes econômicos que lá se instalaram e dos que vão se instalar, assim como da capacidade das políticas públicas que serão aplicadas para modificar seu comportamento no sentido do bem público. Isso leva, particularmente, a dois grandes tipos de problemas:

a resolução dos conflitos entre as diferentes partes interessadas no futuro dessa região, pois cada uma tem uma visão particular e essas visões sempre são contraditórias;
a compatibilidade e a articulação das políticas nacionais com os acordos internacionais existentes.

Junta-se a isso o problema clássico da eficácia da decisão pública, problema esse que não é específico da Amazônia.

Quais instrumentos e ferramentas de políticas públicas podem ser utilizados para responder a essas três preocupações?

1. Preâmbulo: definir o campo da intervenção pública.

Desde que a crise econômica e financeira dos anos 80 e 90 obrigaram os Estados Unidos a reduzir as despesas públicas e a renunciar a determinadas funções, a redistribuição dos papéis entre os poderes públicos e o domínio privado é objeto de várias discussões. Antes mesmo de se perguntar sobre as políticas públicas e os seus instrumentos correspondentes, é antes de mais nada necessário se lembrar do que é o campo –atualmente admitido– da intervenção pública.

A intervenção pública pode ser considerada como legítima nos seguintes casos:

- o objetivo possui uma utilidade pública no sentido onde todo mundo poderá se beneficiar dos efeitos das decisões e o benefício desses efeitos por uns não é subtrativo para o benefício dos outros (universalidade e não-separabilidade do bem público). Por exemplo, a manutenção da diversidade biológica na Amazônia é um bem público porque podemos esperar benefícios universais em matéria de medicina. Na sua ausência, a utilidade pode ser considerada como pública se ela interessa a um grande número de usuários e utilitários, fala-se assim de utilidade coletiva.

a decisão se aplica a um bem público, isto é, um bem acessível a todos e cujo uso não é subtrativo. Por exemplo, a manutenção de infraestruturas de comunicação.

A decisão é motivada pela existência de externalidades, isto é, dos efeitos públicos positivos ou negativos. Por exemplo, a queima dos pastos pode causar incêndios dificilmente controlados, o que justifica a intervenção pública para uma regulamentação.

o mercado funciona com evidentes imperfeições. é o caso, por exemplo, de quando os produtores isolados não possuem informação sobre os preços praticados e o comprador está em posição de monopsonio. Os poderes públicos podem financiar a difusão da informação.

Algumas atividades econômicas apresentam um interesse coletivo ou público, não mais podendo se desenvolver naturalmente. Os poderes públicos podem facilitar o desenvolvimento através de medidas apropriadas (infant industry argument)

Além desta definição do campo de intervenção em termos dos domínios público e privado, existem outras em termos de modo de intervenção. Hoje em dias todos concordam em dizer que é preferível para os poderes públicos «mandar fazer» do que fazer, delegar e controlar ao invés de realizar diretamente, definir as leis e os regulamentos e ter os meios de controlar a aplicação ao invés de aplicar diretamente. Isso pode conduzir a uma descentralização de certas funções nas

agências públicas de realização beneficiando-se de uma autonomia de organização, ou mesmo à confiança às empresas privadas da realização de missões de interesse público sobre o controle dos poderes públicos.

No caso da Amazônia, o principal problema é o da imensidão dos territórios, da dificuldade de acesso dos poderes públicos aos atores econômicos locais (acesso à informação, altos custos de transação), e dos custos de controle da ação pública extremamente elevados. Apenas as novas técnicas, como os tratamentos de imagens de satélite ou de imagens de vídeo, ou a generalização dos sistemas de comunicação telefônica e Web a baixos custos poderiam reduzir os custos de presença local da intervenção pública e facilitar a penetração do estado de direito nos locais afastados.

2. A eficácia das políticas depende cada vez mais dos planejamentos prévios com os atores econômicos e sociais.

As formas da decisão pública evoluíram bastante nos últimos trinta anos. Isso se deve à evolução dos equipamentos (eles são tecnicamente melhor adaptados aos problemas encontrados) mas sobretudo ao fato de que os cidadãos manifestam mais pelo passado de interesses pelas decisões públicas que os concernem graças, entre outros, aos modernos meios de informação. Esses meios de informação, quando eles são livres e não são controlados pelos monopólios favorecem o desenvolvimento da democracia. E a democracia, enquanto instituição, a partir do momento em que ela permite a todos os interessados de manifestar seus interesses e de arbitrar pelo interesse geral é uma condição necessária para a eficácia das políticas públicas. Iremos lembrar alguns métodos correspondentes às recentes evoluções.

A planificação estratégica está ultrapassada

Durante muito tempo, a «planificação estratégica» que deu lugar ao «cálculo econômico» (esquematizando: as práticas custo-benefício) inspirou os tomadores de decisão esclarecidos das empresas como responsáveis pela administração do domínio público. O princípio era de se sucederem as fases de análise, de identificação de medidas e das ações a serem tomadas, sua aplicação, o acompanhamento de seus impactos e seus efeitos, depois de proceder mais uma vez –continuamente– a análises, a fim de poder adaptar as ações permanentemente à evolução do contexto. Esse princípio de continuidade das fases da análise, de decisão e acompanhamento, é, de fato, uma garantia de eficácia mas a experiência demonstrou que esses métodos eram pouco utilizados por diferentes razões: os tomadores de decisão exitam em retomar periodicamente as decisões adquiridas algumas vezes com dificuldade, o tempo necessário para elaborar e aplicar as decisões é quase sempre longo, o que às vezes limita a utilidade das medidas, enfim, as sucessivas interações podem eventualmente ser onerosas. Convém que as decisões públicas tenham baixos custos de transação, e que elas antecipem de maneira suficiente as evoluções para que as decisões sejam tomadas em tempo desejado (ver transparência).

A teoria das incitações mostra que uma boa incitação deve ser co-produzida pelos poderes públicos e pelos recipiendários

Toda incitação pública é destinada a modificar as escolhas dos atores. Por exemplo, uma incitação pública que altera os preços relativos na agricultura deve levar a uma nova escolha de produção da parte dos agricultores. Essa nova escolha é previsível porque se efetua entre um conjunto de

escolhas possíveis perfeitamente conhecidas. Este simples caso certamente não é o mais utilizado. O mais comum são as incitações destinadas a induzir as escolhas às novas opções pelos atores em questão (por exemplo, trocas de técnicas agrícolas para se levar em conta os problemas ambientais). Essa nova escolha implica em um novo comportamento desses atores, o que supõe: uma boa informação, uma análise dos custos, riscos e benefícios esperados, e um andamento pessoal de adaptação. A incitação é, então, destinada a modificar ao mesmo tempo a escolha, mas também o comportamento. A calibragem e a mira da incitação devem então ser precisas. Isso sempre supõe uma concertação entre «incitador e incitado» sobre a forma de sucessivas interações (através da iniciativa dos poderes públicos que procuram chegar a uma solução aceitável e eficaz). No total, existe verdadeiramente co-produção das decisões públicas pelos poderes públicos e pelas partes interessadas.

As divergências de interesse sempre levam à negociação.

A busca pelas incitações é sempre operada nos meios conflituosos. Podem tratar-se de conflitos entre os próprios atores (conflitos fundiários, por exemplo), ou entre os atores e o interesse geral (conflitos entre os proprietários da terra e o Estado sobre problemas de taxação fundiária, por exemplo), ou ainda entre diferentes concepções de interesse geral (por exemplo, um conflito entre as estratégias de proteção da natureza e as estratégias de estabelecimento das grandes infraestruturas de transporte). A experiência mostra que os atores preferem passar por uma fase de conflito. Eles então medem o custo e as consequências. Em seguida, começam a negociar e –melhor ainda– iniciam uma fase de cooperação quando ela se faz necessária ou útil.

Tratando-se sempre, por definição, dos problemas onde intervêm interesses públicos, os poderes públicos dispõem de qualidades importantes na negociação (seriam algumas vezes uma limitação), mas em muitos casos, são necessários mediadores e facilitadores para permitir a obtenção de soluções satisfatórias para as diferentes partes envolvidas. Ao todo, podemos então dizer que em um universo de decisão conflitual ou sob controvérsias, as incitações eficazes podem simplesmente prevenir as negociações.

Os conflitos podem encontrar soluções concordando sobre o futuro.

Muitos conflitos não evoluem porque nenhuma das partes desiste sobre suas posições e não compreende aceitar entrar em uma negociação onde, por ausência de informação, não podemos medir, a priori, o que seriam as perdas e os ganhos potenciais. A utilização da prospectiva como meio de definição de futuros compatíveis e comumente desejados, depois o estabelecimento dos planos para realizar os futuros permite avançar mais rapidamente as negociações e facilitar o estabelecimento de compromissos positivos.

É justamente este um dos principais problemas para o futuro da Amazônia. Existem grandes choques de interesse entre diferentes grupos. Podemos citar alguns: os empresários agrícolas que desejam aumentar as superfícies cultivadas para poderem exportar a soja, o milho, e eventualmente outros produtos tropicais, como o algodão. Para isso, são necessárias estruturas de transporte para a evacuação desses produtos: rodovias, vias navegáveis, ou ferrovias. Essas vias poderiam atravessar a Amazônia até a Venezuela, ou ligar o rio Amazonas ao Porto de Belém, ou ainda atravessar os Andes para sair diretamente no Pacífico. Esses grandes eixos favoreceriam uma colonização espontânea acelerada e irreversível das regiões próximas. Esses cenários inquietam os defensores das reservas indígenas, os defensores das reservas de biodiversidade e os partidários da extensão dos corredores ecológicos. Alguns se interrogam

também sobre as consequências climáticas da generalização das paisagens agrícolas em vez da floresta. Ao todo, é o Esquema geral de manejo da Amazônia o objeto dos debates (ver transparência).

Antecipação e a flexibilidade são necessárias

Toda política pública deve garantir um funcionamento fluido da sociedade, ou seja, deve resolver rapidamente os problemas, antes que eles se tornem conflitos bloqueadores. O melhor a fazer é resolver antecipadamente os problemas, o que requer da parte dos agente econômicos uma inteligência particular (uma capacidade de análise estratégica e de cálculo de previsão) e uma informação correta sobre seus problemas. Da mesma maneira, um dos papéis essenciais dos poderes públicos é o de proceder a estudos prospectivos e de fazer participar os principais atores do jogo econômico, social e político nesses trabalhos de prospectiva, a fim de favorecer entre eles atitudes pró-ativas.

Vale lembrar que os trabalhos de prospectiva não são trabalhos de previsão. Não se trata simplesmente de projetar no futuro as tendências do passado e do presente, o que forma uma imagem do futuro que é apenas a amplificação do presente, mas sim de se imaginar possíveis futuros diferentes, particularmente os que seriam danosos para a sociedade e para o interesse geral.

Para a Amazônia, esses estudos prospectivos são indispensáveis para conhecer os possíveis impactos dos diferentes cenários e para construir acordos entre as diferentes partes interessadas (ver transparência).

Num cenário ideal, um processo de decisão pública deveria associar de maneira participativa os poderes públicos em diferentes fases que ligam a reflexão e a ação: a identificação dos problemas (recorrendo à prospectiva), a análise desses problemas, sua representação, a busca por soluções e medidas políticas, a simulação do impacto e dos efeitos com seus correspondentes modelos, a implantação, a análise do impacto e dos efeitos por um sistema de acompanhamento –avaliação, e o retorno sobre a análise e a pesquisa de adaptações ou de novas medidas em caso de necessidade (ver transparência)

3. Como articular as políticas domésticas e os engajamentos internacionais?

Esse é o segundo grande particular problema da Amazônia. Isso deve-se ao fato de que a Amazônia sempre foi e continua sendo uma das grandes reservas de biodiversidade do mundo (diversidade genética, diversidade de civilizações) e nós nos interrogamos sobre os efeitos climáticos de uma histórica redução brutal da floresta nesse continente. Nesse sentido, a comunidade internacional e várias ONGs mundiais possuem um grande interesse no futuro da Amazônia. Além disso, a perspectiva da constituição de um dos mais vastos conjuntos agrícolas produtivos no lugar da floresta aviva a concorrência com os outros grandes países exportadores e cria potencialmente antagonismos comerciais.

Essa evolução se insere num quadro mais geral de reposicionamento dos poderes públicos entre as diferentes escalas da geografia e das sociedades em uma escala mundial. Recentemente, em vários países do mundo os Estados perderam uma parte de suas prerrogativas pela descentralização em proveito das coletividades locais. Paralelamente, a emergência de espaços regionais de livre intercâmbio e de acordos ou convenções internacionais reduzem assim o poder nacional e os poderes intergovernamentais e supra nacionais. Nesse contexto, o Estado deve

reposicionar seus modos de ação. Ele não é mais o monopólio da decisão sobre o território nacional. Ele deve articular suas políticas com os engajamentos internacionais que ele e com as decisões dos poderes públicos locais.

São muitas as convenções internacionais de interesse da Amazônia: a Convenção do Clima (Rio 1992) por causa das emissões de carbono devido às queimadas da floresta e às possibilidades de sequestro do carbono pela floresta e pela agricultura, a Convenção da Diversidade Biológica (Rio 1992) devido à riqueza biológica dos gigantescos espaços florestais e à propriedade intelectual sobre os recursos genéticos, a Convenção da Desertificação (Paris 1994) em razão dos riscos ligados ao desflorestamento, os acordos Trips sobre a propriedade intelectual das variedades genéticas. É necessário também mencionar os programas do PPG7, que sustentam os interesses dos países formadores do G7 para o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

As diferentes convenções prevêem direitos e deveres dos países signatários e são objeto de mecanismos internacionais estimulantes, por exemplo: os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo vindos da Conferência de Kyoto que são destinados a financiar o sequestro sustentável do carbono, ou o GEF (Global Environment Facility) realizado pelo Banco Mundial que financia os custos adicionais de um projeto de desenvolvimento a fim de torná-lo aceitável nas Convenções da Biodiversidade, Efeito Estufa e Águas Internacionais. Esses instrumentos foram criados por acordos intergovernamentais. Sua aplicação e o acesso aos financiamentos dependem geralmente da iniciativa dos operadores locais e dos governos. Seu aspecto estimulante deveria permitir convencer os beneficiários potenciais locais dos projetos de desenvolvimento de não terem efeitos negativos sobre o meio-ambiente.

Conclusão

A definição das políticas públicas para o futuro da Amazônia requererá cada vez mais a utilização de métodos destinados a procurar ao mesmo tempo o respeito pelas convenções internacionais, a procura pelos compromissos e o consenso entre todas as partes que possuem interesses na região, a preservação do interesse geral, sempre limitando os custos de transação relativos à elaboração dessas políticas.

Um rápido exame da atual situação leva a concluir a necessidade de se promover o uso de diferentes instrumentos: o uso da prospectiva para identificação de cenários aceitáveis por todos, o desenvolvimento de sistemas de informação para os diferentes atores e para que o Estado possa ter o poder de acompanhar e avaliar as evoluções da região, o recurso à negociação e à mediação tanto entre os atores privados, como entre os atores privados e o Estado, o recurso aos instrumentos de incitação internacionais ainda sub-utilizados.

